

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut dengan *capitastrum* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi. Di Jerman dan Itali disebut dengan nama *Catastr*, sedangkan dalam bahasa Perancis disebut dengan *Cadastre*, dan akhirnya oleh Kolonial Belanda di Indonesia disebut dengan *Kadastrale* atau *Kadaster*. *Cadastre* merupakan istilah teknis untuk suatu yang menunjukkan pada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.¹⁷

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu seperti bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.¹⁸

¹⁷Achmad Algeria Birendra, 2015, *Tinjauan Yuridis Tentang Kekuatan Hukum Akta Jual Beli Dalam Pendaftaran Tanah*, Fakultas Hukum, Universitas Lampung.

¹⁸ Damayanthi Prahastini Puteri Ma'arif, 2017, *Implementasi Ajudikasi Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 (Studi Di Kecamatan Wlingi)*, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Malang.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan, serta pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adapun salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut yaitu mengenai kepastian hak atas tanah yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum kepemilikan tanah.¹⁹

Dalam menjamin kepastian hukum hak atas tanah, UUPA telah mengatur ketentuan dasar mengenai pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah terhadap tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, dimana pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²⁰

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah sebagai peraturan secara khusus mengenai pendaftaran tanah menjelaskan pada pasal 1 angka 1 bahwa :

¹⁹ Tuti Rosawati, 2010, *Analisis Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Sebagai Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2096.K/PDT/1987 tanggal 28 Desember 1987 dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4-X.C-2005 tanggal 14 Juli 2005*, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta.

²⁰ Lihat Pasal 19 UUPA.

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”

Definisi pendaftaran tanah dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup pendaftaran tanah berdasarkan pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagai peraturan tentang pendaftaran tanah sebelumnya. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa pendaftaran tanah hanya meliputi: Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan Tanah, Pendaftaran dan Peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.²¹

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pada awalnya pendaftaran tanah dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal kadaster*) yaitu pendaftaran tanah yang berfungsi untuk pembayaran pajak, namun dalam perkembangannya, untuk menghadapi ketidakpastian yang dihadapi dalam perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah, maka lahirlah pendaftaran tanah untuk tujuan kepastian hukum (*recht kadaster*).²²

²¹ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

²² Lusiana, 2013, *Kajian Kekuatan Pembuktian Sertipikat Tanah Berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Dan Keadilan*, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Undang-undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah. Undang-undang Pokok Agraria tersebut menginstruksikan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster*, yaitu bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dimana pendaftaran tanah tersebut dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.²³

Selain memberikan kepastian hukum, tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat membuktikan bahwa ia sebagai pemegang hak yang bersangkutan, sehingga dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan. Pendaftaran tanah juga dilaksanakan agar terlaksananya tertib administrasi pertanahan.²⁴

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan utama dari pendaftaran tanah yaitu untuk menjamin kepastian hukum atas suatu tanah yang dimiliki oleh pihak yang berkepentingan atas tanah tersebut sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pihak yang berkepentingan.

²³ Lihat Pasal 19 ayat (1) UUPA.

²⁴ Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Asas Pendaftaran Tanah

Pada pendaftaran tanah, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dikenal 2 macam asas, yaitu :

- a. Asas Specialiteit (Asas Spesialitas) berarti bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap data fisik mengenai letak tanah, letak batas-batasnya dan luas bidang tanahnya.²⁵
- b. Asas Openbaarheid (Asas Publisitas) artinya asas ini memberikan data yuridis mengenai siapa yang menjadi subjek haknya atau orang-orang yang menjadi pemegang hak, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang berhak melihatnya.²⁶

Asas spesialisitas dan asas publisitas ini dimuat dalam suatu daftar guna dapat diketahui secara mudah oleh siapa saja yang ingin mengetahuinya, sehingga siapa saja yang ingin mengetahui data-data baik fisik maupun yuridis atas tanah itu tidak perlu lagi mengadakan penyelidikan langsung ke lokasi

²⁵ Rizky Yunian, 2017, *Penerapan Asas Contradictoire Delimitatie Dalam Proses Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Klaten*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

²⁶ Aditya Prabowo, 2016, *Pelaksanaan Konversi Hak Atas Tanah Bekas Swapraja Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Studi Di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)*, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

tanah yang bersangkutan karena segala data-data tersebut dengan mudah dapat diperoleh di Kantor Pertanahan.²⁷

Selain itu, pada pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

- a. Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman pada pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau pada pendaftaran tanah dimaksudkan agar keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, seperti golongan ekonomi lemah dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuannya. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang membutuhkan.
- d. Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya dan data yang tersedia tersebut harus menunjukkan keadaan yang mutakhir,

²⁷ Lusiana, *Op. Cit.*

sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Artinya bahwa data-data yang ada di dalam atau diperoleh dari penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dijaga eksistensinya, sehingga data dapat terpelihara sesuai dengan kenyataan di lapangan.

- e. Asas Terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan sebelum melakukan perbuatan hukum terhadap bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Artinya bahwa melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, bagi masyarakat maupun pemerintah yang ingin memperoleh keterangan data fisik dan data yuridis, akan dapat memperoleh data yang benar setiap saat di kantor pertanahan.

4. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah negara.²⁸

Pendaftaran tanah negara berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain. Pendaftaran tanah negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Tanah negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat.²⁹

²⁸ Lihat Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²⁹ Tuti Rosawati, *Op. Cit.*

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Pada pendaftaran tanah terdapat 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).

a. Sistem Pendaftaran Akta

Sistem pendaftaran akta, berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta. Akta tersebut yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah yang bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

b. Sistem Pendaftaran Hak

Sistem pendaftaran hak, pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan akta yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Dalam sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif.³⁰

Persamaan dari kedua sistem pendaftaran tersebut adalah baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau

³⁰ Noni, *Prosedur Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Di Bawah Tangan*, [Http://www.repository.usu.ac.id](http://www.repository.usu.ac.id), diakses pada 26 April 2018.

menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan antara lain perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan. Dalam kedua sistem pendaftaran tersebut akta merupakan sumber data yuridis.³¹

Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonnantie* 1834-27. Sedangkan Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai.³²

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan oleh suatu negara tergantung pada asas hukum negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat dua macam asas hukum yaitu, asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*.

b.1. Asas itikad baik

Asas itikad baik menyatakan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Guna melindungi orang yang beritikad baik inilah, maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti sehingga asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada

³¹ Putri Yane Rizani, 2015, *Peran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Bermasalah*, Fakultas Hukum, Universitas Lampung.

³² Lusiana, *Op. Cit*

di Kantor Pertanahan. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas ini adalah sistem positif.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas itikad baik adalah sistem positif (sistem publikasi positif). Pada sistem positif suatu sertifikat tanah yang diberikan merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah serta berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak. Ciri pokok dari sistem ini adalah pendaftaran tanah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak bisa dibantah, meskipun ia ternyata bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Sistem positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah.³³

Sistem positif digunakan untuk melindungi orang yang memperoleh suatu hak berdasarkan asas itikad baik. Asas itikad baik berarti orang yang memperoleh hak dengan itikad baik akan menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Sistem positif menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. *Register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem positif ini dijamin kebenarannya oleh negara.³⁴

³³ Lusiana, Op. Cit.

³⁴ Shinta Novi Wardhani, 2018, *Kekuasaan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Surabaya, Jurnal Al-Qānūn, Vol. 21, No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Narotama Surabaya.

b.1.1 Sistem Torrens

Sistem Torrens merupakan sistem pendaftaran tanah yang awalnya berlaku di Australia. Sistem Torrens ini mulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858. Sistem ini muncul sebagai perubahan dalam sistem pendaftaran tanah di Australia, yang semula menggunakan sistem pendaftaran akta. Sistem Torrens lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang diciptakan oleh Sir Robert Torrens. Adapun dasar dari sistem torrens tersebut adalah bahwa saat seseorang mengklaim sebagai pemilik suatu bidang tanah baik karena undang-undang atau sebab lain, maka ia harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya.

Sistem Torrens mudah dilaksanakan waktu itu di Australia karena pada saat itu Australia merupakan jajahan Inggris. Semua tanah di wilayah jajahannya juga dianggap milik raja. Raja memberikan tanah kepada perorangan untuk usaha peternakan dan pertanian. Pada waktu itu dengan mudah ditelusuri siapa yang menjadi pemilik tanah, sehingga pada waktu mendaftarkan cukup memperlihatkan surat pemberian hak membuka hutan untuk kemudian diumumkan dan bila tidak ada sanggahan dapat dibukukan.

Pada sistem torrens negara secara mutlak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam *register* sehingga orang secara mutlak mempercayai data itu. Berdasarkan sistem Torrens, seseorang dapat menjadi pemegang suatu hak atas tanah apabila orang tersebut

memperoleh dengan itikad baik dan dengan pembayaran serta memperoleh hak itu dengan melakukan pendaftaran dalam *register*. Adanya pendaftaran, maka orang tersebut kemudian akan memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat, walaupun dikemudian hari terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukanlah pemegang hak yang sebenarnya. Sehingga pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya dan tidak dapat menuntut pengembalian tanahnya, namun hanya dapat menuntut pemberian uang ganti rugi kepada negara dengan cara mengajukan suatu keberatan ke Kantor Pertanahan. Pada sistem Torrens, sertipikat tanah merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hak tersebut tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Tidak dimungkinkan lagi untuk merubah buku tanah, terkecuali jika sertipikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.³⁵

Menurut Sir Robert Torrens sebagai pencipta dari sistem Torrens ini, kelebihan dari sistem ini adalah sebagai berikut :

- 1) Ketidakpastian berganti menjadi kepastian;
- 2) Biaya-biaya peralihan berkurang dari pound menjadi shilling dan waktu dari bulan menjadi hari;
- 3) Menjadi singkat dan jelas;
- 4) Setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya karena persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa;

³⁵ Bachtiar Effendy. 1993. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya. Bandung: Alumni, hal.47.

- 5) Penipuan sangat dihalangi;
- 6) Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
- 7) Sejumlah prosedur dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.³⁶

Selain di Australia, sistem Torrens ini juga diterapkan di beberapa negara di dunia antara lain New Zeland, Kanada Barat, Aljazair, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Yamaica, dan Amerika Serikat. Selain itu, terdapat beberapa negara Asia seperti Filipina, India, Malaysia, dan Singapura.³⁷

1) Sistem Torrens di Australia

Hukum Tanah Australia yang bersumber pada *English Common Law* menggunakan asas *Accessie* (Perlekatan). Seluruh tanah di Australia adalah tanah milik Raja. Awalnya tanah yang dialihkan dari pemerintah untuk kepemilikan pribadi melalui tanah *grant* (hibah) atau tanah *patent*. Status tanah di Australia digolongkan dalam kriteria berikut :

- a. *Crown Land* (tanah milik raja) digunakan untuk jalan raya, hutan, instansi pemerintah, dan kepentingan lainnya;
- b. *Crown Reserves Land* (tanah cadangan milik raja) digunakan untuk sarana jalan raya cadangan, hutang cadangan, hutan lindungan, taman nasional;
- c. *Aboriginal Land* (dimiliki secara kolektif masyarakat adat asli Aborigin) disediakan untuk masyarakat adat *Aborigin* tetapi dibawah kontrol *Government Aboriginal* dari Negara Bagian/Wilayah yang berwenang;
- d. *Vacant Crown Land* (tanah kosong milik Raja) yang tidak disediakan untuk tujuan apapun.³⁸

³⁶ Ibid.

³⁷ Indra Gumilar, 2016, *Sistem Torrens*, Magister Administrasi Pertanahan, Fakultas Ilmu dan Teknologi Kebumian, Institut Teknologi Bandung, page 5.

³⁸ Ibid.

Australia melaksanakan pendaftaran hak atas tanah dan sistemnya positif dengan memungut dana asuransi beberapa persen dari harga tanah. Sekali subyek dan obyek atas tanah didaftar di kantor pertanahan maka tidak ada yang bisa menggugatinya. Setiap pemegang hak yang akan memperlakukan haknya kepada pihak 3, hak tersebut harus didaftar dalam *register book*. Hak yang telah didaftar dalam *register book* tersebut oleh *register general* atau pejabat pendaftaran hak dibuatkan sertifikat hak rangkap 2. Sertifikat hak rangkap 2 yang satu diberikan kepada pemegang hak, yang lain dijadikan bagian dari *register book*. Sertifikat untuk permohonan sebagai alat bukti mutlak, dalam arti pemegang hak tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun.³⁹

2) Sistem Torrens di Malaysia

Undang-undang tanah yang digunakan di Malaysia adalah berasaskan kepada prinsip-prinsip di bawah sistem Torrens yang terkandung dalam Kanun Tanah Negara 1965. Sistem Torrens telah diperkenalkan oleh Inggris semasa penjajahannya di Tanah Melayu pada tahun 1864. Sebelum penjajahan Inggris, undang-undang yang dipakai di Malaysia adalah berasaskan undang-undang Islam dan adat Melayu. Pada prinsip kepemilikan tanah adat Melayu, hak milik seseorang atas tanahnya adalah tidak mutlak yaitu hanya sekedar manfaat mengusahakan tanah tersebut. Apabila pemilik tidak mengusahakan lagi tanah untuk suatu waktu yang lama, maka tanah tersebut boleh dirampas oleh raja dan raja berhak menyerahkan kepada orang lain.⁴⁰

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Rabi'ah Muhammad Serji, 2017, *Sistem Torrens dalam Undang-undang Tanah di Malaysia: Sistem Yang Tidak Eksklusif*, Malaysia, *Proceeding of 2nd International Conference on Law*,

Setiap urusan yang berkaitan dengan tanah perlu menggunakan formulir-formulir yang berkaitan yang telah ditetapkan dan didaftarkan untuk menjamin kesahan setiap urusan tanah yang dilakukan. Hak pemilik terdaftar adalah mutlak dan tidak boleh dipermasalahkan oleh siapa pun atau pihak lain tidak dapat mengajukan keberatan atas hak pemilik yang terdaftar dan hak pemilik pada sistem Torrens ini dijamin oleh pemerintah.⁴¹

Kanun Tanah Negara 1965 yang merupakan dasar hukum pertanahan di Malaysia, dalam *seksyen 340 (2)* memberikan pengecualian terhadap prinsip tidak dapat menyangkal atau mengajukan keberatan. Artinya atas dasar *seksyen 340 (2)* ini pemerintah Malaysia memberi ruang kepada pemakaian prinsip undang-undang lain disamping sistem Torrens. *Kes-kes* mahkamah yang telah dibincangkan jelas menunjukkan bahwa undang-undang Islam, adat Melayu dan ekuiti turut dipakai dan diiktiraf oleh mahkamah. Hal ini menunjukkan bahwa sistem Torrens yang diamalkan di Malaysia bukanlah suatu sistem yang mutlak, tetapi masih memberi ruang kepada pemakaian prinsip undang-undang lain yang sesuai.⁴²

3) Sistem Torrens di Singapura

Konsepsi hukum tanah di Singapura adalah konsepsi feodal, yaitu semua tanah adalah milik raja (pemerintah). Rakyat hanya bisa menguasai dan memakai tanah milik raja. Sehingga yang dimiliki bukan tanahnya melainkan

Economics and Education (ICONLEE) / eISBN: 978-967-2122-17-3, Fakulti Syariah dan Undang-undang Kolej, Universiti Islam Antarabangsa Selangor, Selangor. Hal.256.

⁴¹ Ibid. Hal.257.

⁴² Ibid. Hal.257.

adalah haknya (hak untuk memakai tanahnya) sehingga ada yang disebut *estate*-nya. Yang didaftarkan disini bukan tanahnya, melainkan *estate*-nya.⁴³

Apabila hak memakai tanah itu dialihkan atau dipindahkan kepada pihak lain maka pengalihannya dibuatkan akta penyerahan hak (*deeds of conveyance* atau DOOC). Pada akhirnya pemegang hak terakhir akan menyimpan setumpuk *grant*. *Grant* hanya merupakan bukti data yuridis, sedangkan bukti mengenai data fisiknya tidak ada, sehingga tidak diketahui secara pasti batas-batas kepemilikan tanahnya.⁴⁴

Pemerintah Singapura menerapkan Sistem Torrens untuk memudahkan dalam inventarisasi data tanah, khususnya dalam hal terjadi pengalihan hak, dimana setiap terjadi pengalihan maka dibuatkan akta namun bukan aktanya yang didaftar melainkan hak yang timbul dari pengalihan tersebut. Dapat dikatakan bahwa Singapura menganut dua sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta untuk tanah-tanah yang ada dan menggunakan sistem Torrens.⁴⁵

Penerapan sistem Torrens pada tanah-tanah yang merupakan hak kerajaan sebagaimana diatur dalam *The Crown Lands Ordinance (1886)*, selanjutnya mempunyai status hukum yang jelas atau sekurang-kurangnya menjadi terdaftar dalam buku pendaftaran. Sehingga, selanjutnya sistem Torrens dimasukkan ke dalam *Land Titles Ordinance 1956* dan pada tahun

⁴³ Riva Dianita, 2016, *Kadaster Negara Singapura*, Jurusan Teknik Geomatika, Institut Teknologi Sepuluh November, Surabaya.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Novina Sri Indiraharti, 2012, *Tinjauan Mengenai Caveat Dalam Pendaftaran Tanah Di Singapura*, Magister Ilmu Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta.

1959 diganti dengan *Land Titles Act*. Peraturan tersebut kemudian diperbaharui dengan *Land Titles Act 2004* (LTA 2004).⁴⁶

Di Singapura, tidak semua tanah-tanah diterapkan dengan Sistem Torrens karena ada tanah-tanah yang sudah didaftar menurut sistem Torrens, ada tanah-tanah yang belum didaftar yang mana surat tanda buktinya berupa setumpuk dokumen, dan ada yang sudah didaftar tetapi dokumen-dokumen tersebut yang didaftar (*Common Law Title*).⁴⁷

Pendaftaran tanah di Singapura dalam perkembangannya dilakukan berdasarkan *Common Law Titles*, namun semakin lama semakin berkurang jumlahnya karena sebagian secara bertahap sudah dialihkan ke Sistem Torrens. Namun demikian Kantor Pertanahan di Singapura berani menjamin secara mutlak kebenaran data tanahnya. Di Singapura hak yang diberikan kepada perorangan merupakan pemberian dari pemerintah. Asal dari hak itu jelas, sehingga data yang diambil dari akta dan dituangkan dalam buku tanah adalah pasti. Dengan demikian masyarakat secara mutlak mempercayai kebenaran data itu dan bagi pemegangnya mempunyai hak *lindefeasible titles* yang dijamin secara mutlak oleh negara, dengan syarat hak tersebut diperoleh dengan itikad baik dan dengan pembayaran serta didaftarkan haknya ke *Land Registry*. Bagi pemilik yang dirugikan karena adanya pendaftaran atas suatu hak atas tanah atas nama orang lain tersebut, maka menurut sistem Torrens di Singapura keberatannya dicatat dalam suatu daftar yang disebut *Caveat*. Bagi

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

pemilik tanah yang merasa dirugikan karena adanya pendaftaran tersebut maka akan mendapat kompensasi dari *Title Insurance*.⁴⁸

Tabel 1
Perbandingan Pendaftaran Tanah di Beberapa Negara

AUSTRALIA	MALAYSIA	SINGAPURA	INDONESIA
<i>The Real Property Act</i>	Kanun Tanah Negara 1965	<i>Titles Act 2004</i> (LTA 2004)	Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)
Sistem pendaftaran hak dengan menerapkan sistem Torrens	Berasaskan kepada prinsip-prinsip di bawah sistem Torrens dan berasaskan undang-undang Islam dan adat Melayu	Menganut dua sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta untuk tanah-tanah yang ada dan menggunakan sistem Torrens.	Sistem negatif yang mengandung unsur positif
Sertipikat tanah merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hak tersebut tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Tidak dimungkinkan lagi untuk merubah buku tanah.	Setiap urusan yang berkaitan dengan tanah perlu menggunakan formulir-formulir yang berkaitan yang telah ditetapkan dan didaftarkan untuk menjamin kesahan setiap urusan tanah yang dilakukan.	Setiap terjadi pengalihan maka dibuatkan akta namun bukan aktanya yang didaftar melainkan hak yang timbul dari pengalihan tersebut.	Setiap terjadi pengalihan maka akan selalu dilakukan pembaharuan
Hak pemilik yang terdaftar sifatnya mutlak atau tidak dapat diganggu gugat atau diajukan keberatan oleh pihak lain.	Hak pemilik terdaftar adalah mutlak dan tidak boleh dipermasalahkan oleh siapa pun atau pihak lain tidak dapat mengajukan keberatan. Namun, diberikan pengecualian terhadap prinsip tidak dapat menyangkal atau mengajukan keberatan.	Bagi pemilik yang dirugikan karena adanya pendaftaran atas suatu hak atas tanah atas nama orang lain, maka keberatannya dicatat dalam suatu daftar yang disebut <i>Caveat</i> dan akan mendapat kompensasi dari <i>Title Insurance</i> .	Bagi pemilik yang dirugikan karena adanya pendaftaran atas suatu hak atas tanah atas nama orang lain, maka dapat mengajukan keberatan
Menerapkan sistem Torrens secara mutlak	Sistem Torrens tidak mutlak, masih memberi ruang kepada pemakaian prinsip undang-undang lain yang sesuai.	Menerapkan Sistem Torrens	Tidak menerapkan sistem Torrens

b.2 Asas *Nemo Plus Juris*

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas *nemo plus juris* adalah sistem negatif (sistem publikasi negatif). Sistem negatif adalah segala sesuatu yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya. Ciri pokok sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat

⁴⁸ Ibid.

untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari seseorang yang namanya sudah terdaftar dalam buku tanah masih dimungkinkan untuk dibantah sepanjang bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberi alat-alat bukti yang cukup kuat. Pada sistem negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.⁴⁹

Sistem negatif menganut asas hukum *nemo plus iuris* yang mana seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya. Asas *nemo plus iuris* ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Adapun akibat dari pelanggaran tersebut adalah batal demi hukum (*rechtswegenietig*). Oleh karena itu walaupun telah ada pendaftaran, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.⁵⁰

c. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia adalah seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif. Sistem di Indonesia adalah sistem negatif, tetapi bukan negatif murni melainkan apa yang disebut sistem negatif yang mengandung unsur positif.⁵¹

⁴⁹ Lusiana, *Op. Cit.*

⁵⁰ Shinta Novi Wardhani. *Op. Cit.*

⁵¹ Fitro Widayanti, 2015, *Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Uupa)*, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga.

Dalam sistem positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut.⁵²

Sistem positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga mutlak adanya register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Sistem positif akan menghasilkan suatu produk hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat, sehingga dapat disimpulkan bahwa segi negatif dalam sistem positif adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertipikat tersebut karena negara menjamin kebenaran data yang disajikan.⁵³

Pada sistem negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pada

⁵² Rohiman, 2007, *Proses Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Ajudikasi Di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang Berdasarkan Pp 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang.

⁵³ Lina Kristiyani, 2010, *Implikasi Sistem Publikasi Negatif Dengan Unsur Positif Terhadap Kekuatan Pembuktian Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus Kekuatan Pembuktian Sertifikat Hm. 4811 Dan Hm. 4538, Hm. 4812 Dan Hm. 4547, Hm. 4813 Dan Hm. 4414 Serta Hm. 5043, Hm. 4814 Dan Hm. 4337, Hm. 4815 Dan Hm. 4403, Hm. 4816 Dan Hm. 4543 Serta Hm. 4504 Di Kelurahan Kadipiro Surakarta)*, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta.

sistem negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Sehingga, pendaftaran tanah dengan sistem negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* bahwa orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Data yang disajikan tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.⁵⁴

Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesiadikatakan sistem pendaftaran negatif bertendensi positif yaitu sebagai berikut :

- 1) Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak (Sistem Negatif);
- 2) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (Sistem Positif);
- 3) Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat (Sistem Negatif);
- 4) Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis (Sistem Positif);
- 5) Tujuan untuk member jaminan kepastian hukum (Sistem Positif);
- 6) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke Pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah (Sistem Negatif).

Sekalipun suatu negara hanya menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, namun tidak secara murni akan berpegang pada salah satu

⁵⁴ Tuti Rosawati, *Op. Cit.*

asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut.. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

6. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Undang-undang Pokok Agraria sebagai peraturan dasar menjelaskan bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah yaitu meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁵⁵

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya.⁵⁶

Pada kegiatan pendaftaran tanah terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon. Adapun syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya diatas materai. Formulir permohonan ini memuat :
 - a) Identitas diri;
 - b) Luas, letak, dan penggunaan tanah yang dimohon;
 - c) Pernyataan tanah tidak sengketa;
 - d) Pernyataan tanah dikuasai secara fisik;
- 2) Surat kuasa apabila dikuasakan;
- 3) Foto copy identitas (KTP, KK) Pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
- 4) Bukti pemilikan tanah/alas hak milik adat/bekas milik adat;

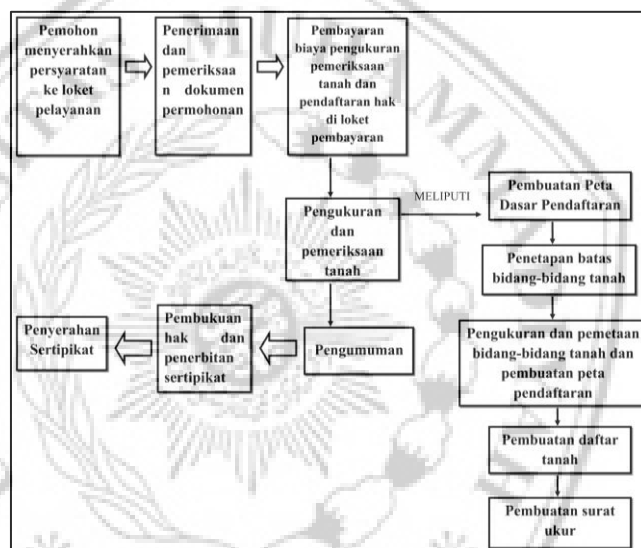
⁵⁵ Lihat Pasal 19 ayat (2) UUPA.

⁵⁶ Lihat Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

- 5) Foto copy SPPT PBB tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket dan penyerahan bukti SSB (BPTHB);
- 6) Melampirkan bukti SPP/PPH sesuai dengan ketentuan.⁵⁷

Proses pendaftaran tanah memakan waktu kurang lebih selama 98 hari dan memerlukan biaya yang terdiri dari biaya pendaftaran sebesar Rp 50.000,- dan biaya pengukuran yang besarnya tergantung dari luas dan letak wilayah tanah tersebut.⁵⁸

Bagan 1
Skema prosedur pendaftaran tanah



Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Initial Registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*).

a. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali (*Initial Registration*)

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah

⁵⁷ *Pelayanan Pendaftaran Tanah Pertama Kali*, <http://www.bpn.go.id>, diakses 17 April 2018.

⁵⁸ Ibid.

yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.⁵⁹

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.⁶⁰

Pada kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka akan diterbitkan sertifikat tanah kepada pihak pendaftar. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

1) Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Sistematis

Pendaftaran Tanah Secara Sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.⁶¹

Pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis cenderung lebih diutamakan daripada pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik. Hal tersebut karena melalui caraini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang

⁵⁹ Ahmad Ihsan Suyuti, 2011, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Program Lmpdp (Land Management And Policy Development Project) Di Kecamatan Ringinarum Kabupaten Kendal*, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.

⁶⁰ Lihat Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

⁶¹ Lihat Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

akan didaftarkan daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik, namun pendaftaran tanah secara sistematis juga diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga serta peralatan sebagai penunjang. Sedangkan pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan, melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.⁶²

Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas dasar suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria. Penetapan lokasi oleh menteri tersebut atas usul kepala kantor pertanahan. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh kepala Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang ditunjuk. Panitia Ajudikasi dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpulan data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri.⁶³

Pada kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis ini, letak inisiatifnya terdapat pada Pemerintah yaitu dengan menetapkan suatu rencana kerja yang dilaksanakan di wilayah-wilayah yang

⁶² Anika Selaka Murfini, 2017, *Tinjauan Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Ajudikasi Berdasarkan Pp No. 24 Tahun 1997*, Palu, Jurnal Legal Opinion, vol.5 no.2. Fakultas Hukum. Universitas Tadulako.

⁶³ Mikha Ch. Kaunang, 2016, *Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, Jurnal Lex Crimen Vol. V No. 4, Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, Manado.

ditetapkan. Adapun rencana kerja atau program pendaftaran tanah yang diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat.

2) Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Apabila suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran Tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.⁶⁴

Pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik ini dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan. Kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik ini dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, artinya bahwa kegiatan pendaftaran tanah ini letak inisiatifnya terdapat pada pihak yang memiliki kepentingan atas tanah yang ingin didaftarkan tersebut diluar dari rencana kerja yang diberikan oleh Pemerintah seperti pemutihan, PRONA, maupun PTSL.

b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (*maintenance*)

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta

⁶⁴ Lihat Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini meliputi pendaftaran peralihan, pembebanan hak, pendaftaran perubahan data seperti berubahnya nama pemegang hak, hapus atau perpanjangan hak yang telah berakhir, pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.⁶⁵

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada Kantor Pertanahan untuk dicatat dalam buku tanah. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini dilakukan agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan tetap sesuai dengan keadaan yang mutakhir.⁶⁶

B. Tinjauan Umum Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

1. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan suatu program pendaftaran tanah yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan UUPA untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi masyarakat Indonesia. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk

⁶⁵ Eri Kusumawardani, 2016, *Implementasi Asas Mutakhir Pendaftaran Tanah Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan (Studi Analisis Pemutakhiran Data Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal)*, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.

⁶⁶ Ahmad Ihsan Suyuthi. *Op. Cit.*

pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan desa/kelurahan tersebut.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah direncanakan sejak akhir tahun 2016 dengan ditetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pada pertengahan tahun, peraturan ini dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan pada awal tahun 2018 peraturan ini kembali dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).⁶⁷

⁶⁷PTSL beda dengan PRONA, ini perbedaannya. [Http://www.kanalindonesia.com](http://www.kanalindonesia.com), Diakses pada tanggal 18 Maret 2018.

Adapun pengertian dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri agraria Nomor 6 Tahun 2018, adalah:

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.”

Pelaksanaan program pendaftaran tanah secara sistematis bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.⁶⁸

3. Persyaratan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pada pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat sebagai penunjang terlaksananya program PTSL tersebut. Adapun syarat-syarat tersebut meliputi:

⁶⁸ Lihat Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

- a. Fotokopi KTP;
- b. Fotokopi Kartu Keluarga;
- c. Surat Kuasa apabila dikuasakan
- d. Alas hak/bukti kepemilikan tanah
- e. Fotokopi SPPT-PBB terbaru atau BPHTB
- f. Sketsa Tanah
- g. Nama dan tanda tangan Batas Utara, Timur, Selatan & Barat
- h. Menyantumkan letak tanah
- i. Menyiapkan materai
- j. Menyiapkan patok.⁶⁹

Fotokopi KTP, fotokopi Kartu Keluarga, alas hak/bukti kepemilikan tanah serta fotokopi SPPT-PBB terbaru atau BPHTB merupakan syarat yang berkaitan dengan data yuridis. Sedangkan untuk sketsa tanah, nama dan tanda tangan batas utara, timur, selatan, dan barat serta pencantuman letak tanah dan patok merupakan syarat yang berkaitan dengan data fisik.

4. Sumber Biaya Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pada pelaksanaan program PTSL, Sumber pembiayaan PTSL dapat berasal dari Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota, *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta, dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau penerimaan lain yang sah berupa hibah (*grant*), pinjaman (*loan*) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.\

⁶⁹ Ardhi Sanjaya, *Langkah dan Syarat Mengurus Sertipikat Tanah*. [Http://www.bogor.tribunnews.com](http://www.bogor.tribunnews.com). Di akses pada 6 Oktober 2018.

Sumber pembiayaan PTSL dapat juga berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Biaya PTSL dialokasikan juga untuk pembayaran honorarium Panitia Ajudikasi PTSL, yang bukan merupakan anggota Satgas Fisik, Satgas Yuridis dan Satgas Administrasi; dan biaya mobilisasi/penugasan. Dalam hal tidak atau belum disediakan harus dialokasi melalui revisi anggaran sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

5. Prosedur atau tahapan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Penerbitan suatu sertifikat melalui pelaksanaan Pendaftaran tanah sistematis lengkap harus melalui beberapa tahap sesuai yang diatur dalam peraturan. Hal ini dimaksudkan agar tercapainya pelaksanaan yang sistematis. Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:

a. Perencanaan

Penyelenggaraan PTSL dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:

- (a) Program Sertifikasi Lintas Sektor;
- (b) Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat;
- (c) Program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek *landreform*, konsolidasi tanah, dan transmigrasi;
- (d) Program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan.

b. Penetapan Lokasi

Penetapan lokasi kegiatan PTSL dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di wilayah kerjanya. Penetapan lokasi dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap dalam satu hamparan. Penetapan Lokasi dilakukan dengan ketentuan berdasarkan ketersediaan anggaran PTSL yang telah dialokasikan dalam APBN/APBD, PNBPN, *Corporate Social Responsibility* (CSR) atau sumber dana PTSL lainnya, diprioritaskan pada lokasi desa/kelurahan yang ada kegiatan PRONA/PRODA, lintas sektor, Sertipikat Massal Swadaya (SMS), CSR dan/atau program pendaftaran tanah massal lainnya, atau berdasarkan ketersediaan dana yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, untuk 1 (satu) desa/kelurahan PTSL; dan mempertimbangkan kemampuan sumber daya manusia/petugas pelaksana PTSL pada masing-masing Kantor Pertanahan. Penetapan lokasi dilampiri dengan peta lokasi dan penetapan Lokasi dibuat dalam bentuk keputusan.

c. Persiapan

Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan PTSL dengan menyiapkan:

- (a) sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL;
- (b) sumber daya manusia;
- (c) kebutuhan transportasi;
- (d) koordinasi dengan aparat pemerintah lainnya; dan
- (e) alokasi anggaran.

d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas

Setelah menetapkan lokasi pelaksanaan program PTSL, Kepala Kantor Pertanahan membentuk dan menetapkan Panitia Adjudikasi PTSL dan satgas, yang dituangkan dalam bentuk keputusan. Sebelum

melaksanakan tugasnya, Panitia Ajudikasi PTSL dan satgas wajib mengangkat sumpah di hadapan pejabat yang mengangkatnya. Keputusan Kepala Kantor Pertanahan mengenai Panitia Ajudikasi PTSL dan Satgas serta Berita Acara Pengangkatan Sumpah. Panitia Ajudikasi PTSL terdiri atas :

- (a) Ketua merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;
- (b) Wakil Ketua bidang fisik merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan;
- (c) Wakil Ketua bidang yuridis merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan;
- (d) Sekretaris, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;
- (e) Kepala Desa/Kelurahan setempat atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya; dan
- (f) Anggota dari unsur Kantor Pertanahan, sesuai kebutuhan.⁷⁰

e. Penyuluhan

Setelah dilakukan penetapan lokasi dan penetapan panitia Ajudikasi PTSL, maka Panitia Ajudikasi PTSL beserta Satgas Fisik, Satgas Yuridis dan Kepala Kantor Pertanahan melakukan penyuluhan. Penyuluhan dilakukan kepada masyarakat, baik yang sudah maupun belum memiliki sertipikat. Selain itu, penyuluhan juga dapat dilakukan kepada Pemerintah Daerah, Instansi terkait, Penegak Hukum dan/atau tokoh-tokoh masyarakat. Penyuluhan dilakukan dengan memberikan penjelasan paling sedikit mengenai:

- (a) manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan negara atas hasil pelaksanaan kegiatan PTSL;
- (b) tahapan dan mekanisme kegiatan PTSL;
- (c) penetapan dan pemasangan tanda batas masing-masing bidang tanah;
- (d) dokumen yuridis yang perlu disiapkan;

⁷⁰ Pasal 11 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

- (e) jadwal pengukuran bidang tanah dan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Fisik dan Satgas Yuridis;
- (f) hasil akhir kegiatan PTSL;
- (g) pembiayaan yang disediakan oleh Pemerintah dan/atau sumber lain yang sah melalui kegiatan PTSL;
- (h) akibat hukum yang terjadi apabila kewajiban dan tanggung jawab dimaksud pada huruf c dan d di atas tidak dipenuhi;
- (i) hak untuk mengajukan keberatan atas hasil adjudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman; dan
- (j) biaya-biaya dan/atau pajak yang akan ditanggung oleh peserta kegiatan PTSL.⁷¹

f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;

Kegiatan pengumpulan data fisik dilakukan oleh Satgas Fisik dan pengumpulan data yuridis dilakukan oleh Satgas Yuridis. Pengumpulan data fisik dan data yuridis dilakukan oleh 1 (satu) tim untuk setiap desa/kelurahan lokasi objek PTSL. Kegiatan pengumpulan data fisik dan identifikasi bidang-bidang tanah dapat mengoptimalkan pihak ketiga dan partisipasi masyarakat. Kegiatan pengumpulan data yuridis harus dikoordinasikan dengan Pemerintah Desa/Kelurahan, agar data yuridis peserta kegiatan PTSL dapat dikumpulkan secara kolektif pada suatu tempat yang telah ditetapkan sebelumnya untuk masing-masing desa/kelurahan.⁷²

Pengumpulan data fisik dilaksanakan melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Pengumpulan data fisik dilaksanakan oleh Satgas Fisik. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilakukan dengan menggunakan teknologi survei dan pemetaan terdiri dari metode terestris, metode fotogrametris, metode satelit, atau metode kombinasi dari ketiga metode

⁷¹ Lihat Pasal 16 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁷² Lihat Pasal 18 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

tersebut. Satgas Fisik harus mengetahui data atau informasi tentang masing-masing pemilik atau pihak yang berhak atas tanahnya, paling sedikit berupa fotokopi KTP/Kartu Keluarga/Surat Keterangan kependudukan dari instansi yang berwenang.⁷³

Pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan. Pengumpulan data yuridis dilakukan oleh Satgas Yuridis. Dalam melakukan tugas, Satgas Yuridis dapat dibantu oleh Pengumpul Data Yuridis.⁷⁴

g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;

Untuk keperluan pembuktian hak, Panitia adjudikasi PTSL melakukan penelitian data yuridis. Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan. Itikad baik tersebut dibuktikan dengan pernyataan pemohon/peserta Adjudikasi PTSL yang menyatakan:

- (a) tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa; dan
- (b) tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah atau kawasan Hutan.

⁷³ Lihat Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁷⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya

Rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam Risalah Penelitian Data Yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang tanah, dimasukkan dalam Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah. Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis (DI 201B) selama 14 (empat belas) hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan. Pihak yang berkepentingan diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan mengenai Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis (DI 201B) selama jangka waktu pengumuman. Setelah masa pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis disahkan oleh Panitia Ajudikasi PTSL yang dibuat dalam bentuk Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis (DI 202).

i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;

Dalam hal bidang tanah data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah maka berdasarkan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis Ketua Panitia Ajudikasi PTSL menindaklanjuti dengan menegaskan konversi menjadi Hak Milik atas nama pemegang hak yang terakhir, untuk bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan, dan memberi catatan pada Risalah Penelitian Data Yuridis.

Kepala Kantor Pertanahan menetapkan Keputusan Pemberian Hak yang dilakukan secara kolektif dan memberikan catatan pada halaman terakhir Daftar Usulan Pemberian Hak Milik/Guna Bangunan/Pakai (Sistematik) (DI 310). Pendaftaran hak atas bidang-bidang tanah Negara dilaksanakan berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana DI 310 yang di halaman terakhir memuat keputusan pemberian hak tersebut dan dilampiri dengan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) atau Pajak Penghasilan (PPh).

j. Pembukuan hak

Penegasan Konversi dan Pengakuan hak serta Penetapan Keputusan Pemberian Hak, maka dibukukan hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan/atau wakaf dalam buku tanah yang bersangkutan. Dalam pembukuan hak, pembatasan-pembatasan yang bersangkutan dengan hak tersebut termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai, sungai dan lain-lain, juga dicatat pembatasan penggunaan tanah hak dalam kawasan lindung. Penandatanganan Buku Tanah dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan.

k. Penerbitan sertipikat hak atas tanah;

Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya, diterbitkan sertipikat hak atas tanah. Data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat meliputi pembatasan-pembatasan termasuk pembatasan dalam

pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai atau pembatasan lainnya. Dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Penandatanganan sertipikat hak atas tanah hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL untuk dan atas nama Kepala Kantor Pertanahan.

1. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan;

Ketua Panitia Ajudikasi PTSL menyerahkan hasil pelaksanaan kegiatan PTSL kepada Kepala Kantor Pertanahan pada akhir kegiatan PTSL dan disertai dengan data PTSL. Penyerahan hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dibuat dalam bentuk Berita Acara Serah Terima berkas dan warkah hasil kegiatan PTSL yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL dan Kepala Kantor Pertanahan.